

Título: Sistema de Pasantías de Santa Fe y su armonización con el Régimen Nacional
Autor: Alegre, Carlos
Publicado en: LLLitoral 2010 (junio), 31/05/2010, 469
Cita Online: AR/DOC/3666/2010

Sumario: I. Ámbito de aplicación. - II. Cuadro comparativo. - III. Aspectos problemáticos de la ley nacional. - IV. Aspectos problemáticos de la ley provincial. - V. Conclusión.

I. Ambito de aplicación

Las instituciones educativas y las empresas preguntan si con la nueva ley de pasantías nacional se elimina el régimen actualmente vigente en la Provincia de Santa Fe. Esta duda no parece una cuestión retórica, sino realmente de vital importancia para el sistema educativo provincial. El fundamento de este interrogante es que el derecho de aprender y enseñar está garantizado por la Constitución Nacional, y ella establece como atribución del Congreso de la Nación sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional, concretamente, dictando planes de instrucción general y universitaria (1). Además, la Ley de Educación Nacional determina que el Estado nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales (2).

Las provincias y la nación concurren en el dictado de normas sobre educación, dejando claro que las leyes de base, que establecen los objetivos nacionales, están a cargo del estado nacional, de manera que la nación esté facultada para dictar planes de instrucción general y universitaria, y las provincias pueden legislar en todos los niveles de la educación, pudiendo promoverla a la par de la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Por otro lado, la provincia de Santa Fe se reserva expresamente el derecho a legislar sobre educación en todos los niveles, y estipula que los planes de estudios se identificarán con los objetivos nacionales y los principios de la propia constitución. Así, tiene atribuciones para legislar sobre educación vocacional, secundaria, técnica y superior. Se reserva para sí, la educación inicial y primaria y estimula la formación de entidades privadas de cooperación con los institutos educativos oficiales (3).

Parece que la ley de pasantías educativas de la nación es compatible con la existencia de prácticas profesionales y pasantías que se regulen en las provincias. La Ley Nacional de Educación, que fija los fines y objetivos de la política educativa nacional, establece que uno de los objetivos de la educación secundaria es vincular a los estudiantes con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología y, para ello, las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación con el mundo del trabajo con prácticas en empresas, organismos estatales y otras entidades. Rescata siempre el carácter educativo, excluyendo cualquier vínculo laboral (4).

Del mismo modo, la Ley de Educación Técnico Profesional establece, entre sus objetivos, el de articular las instituciones y los programas de educación técnico profesional con los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la producción y el trabajo; regular la vinculación entre el sector productivo y la educación técnico profesional; promover y desarrollar la cultura del trabajo y la producción para el desarrollo sustentable y crear conciencia sobre el pleno ejercicio de los derechos laborales. También prevé expresamente la colaboración del sector empresario para la realización de prácticas educativas tanto en sus propios establecimientos como en los educativos, poniendo a disposición de las escuelas tecnologías e insumos adecuados para la formación de los educandos, además de facilitar la actualización continua para los docentes (5).

A la nación también le corresponde la formulación de las políticas generales en materia universitaria y determinar los órganos de coordinación y consulta en sus respectivos ámbitos. Si bien en la provincia de Santa Fe no hay universidades provinciales, existen institutos de educación superior reconocidos por la Ley de Educación Superior que establece, tanto los mecanismos de articulación entre las instituciones, como entre las distintas jurisdicciones y, asimismo, el reconocimiento de los grados y títulos expedidos (6).

Con la información anterior, resumimos:

1. La educación es facultad concurrente entre la Nación y las provincias.

2. A la Nación le corresponde establecer la política educativa dictando planes de instrucción general y universitaria.

3. Las provincias pueden legislar en todas los niveles de educación conforme a los objetivos establecidos por la nación.

4. La articulación entre la educación y el mundo del trabajo es regulada por la normativa con la que se rigen los establecimientos educativos de cada jurisdicción.

De esta manera en la provincia de Santa Fe coexisten dos regímenes de pasantías, uno establecido por la Ley

Nacional de Pasantías y que alcanza a los alumnos de instituciones de la educación superior y la permanente de jóvenes y adultos y de la formación profesional (7), que dependan del sistema educativo nacional; y otro, un régimen provincial regulado por la Ley Provincial Nº 11.818 (8), que alcanza a los alumnos de establecimientos educativos de los niveles secundario y superior dependientes de la provincia, extendido también a la educación no formal (9) y a las escuelas especiales (10).

II. Cuadro comparativo

Veamos un cuadro comparativo que nos ayudará a visualizar las características, similitudes y diferencias de ambos sistemas:

Tópico	Nación	Santa Fe	Comentarios
Definición	Conjunto de actividades formativas que realicen los estudiantes en empresas u organismos públicos relacionado con su educación.	Extensión orgánica del sistema educativo a entidades públicas o privadas para que los alumnos realicen prácticas relacionadas con su educación.	Similar
Alcance	Alumnos de la educación superior, de la permanente de jóvenes y adultos y de la formación profesional sistema educativo nacional.	Alumnos de la educación secundaria y superior del sistema educativo dependiente de la provincia de Santa Fe. Incluye capacitación no formal y de escuelas especiales.	Análogo
Edad mínima	18 años	16 años	Diferente
Lugar	Empresas, entidades privadas y organismos públicos.	Empresas, entidades privadas y organismos públicos.	Similar
Carácter	Régimen de excepción. No es una aplicación de la política educativa nacional.	Régimen regular. Aplica la política pública por la nación al régimen provincial. Es una extensión de la formación académica.	Diferente

Relación laboral	No	No	Similar
Obligatoriedad	No pueden ser de carácter obligatorio, ni curriculares.	Pueden ponerse como requisitos para otorgar un grado, título o diploma. Siempre es voluntario.	Diferente
Duración máxima	Un año y medio	Cuatro años	Diferente
Carga horaria máxima	6 horas y media	8 horas	Diferente
Máximo semanal	20 horas	40 horas	Diferente
Jornada	Diurna. Hay excepciones	Diurno: entre las 8 a 18 horas	Similar
Días laborables	Lunes a viernes. Hay excepciones	Lunes a viernes. No prevé excepciones	Similar
Cupo de pasantes en relación al personal	a. Las empresas de hasta 200 trabajadores, pueden contratar un pasante por cada 10 trabajadores. b. Aquéllas con 201 o más trabajadores, el 7%. c. En la administración pública hasta el 7% de la planta de personal presupuestada. d. No hay límites para los discapacitados	No prevé cupos	Diferente
Asignación estímulo	Cantidad mínima establecida por el convenio de la actividad o, en su defecto, por el Salario Mínimo.	Lo que se acuerde en cada convenio.	Diferente
Cobertura médica de emergencias	A cargo de la empresa	A cargo de la empresa. La provincia tiene seguro de responsabilidad civil para los alumnos de establecimientos públicos.	Similar

ART	A cargo de la empresa	A cargo de la empresa. La provincia tiene seguro de responsabilidad civil para los alumnos de establecimientos públicos.[11]	Similar
Obra Social	A cargo de la empresa. Debe ser la de la actividad principal	No es obligatorio.	Diferente
Régimen de licencias	De acuerdo al convenio colectivo o, en su caso, a la Ley de Contrato de Trabajo. Incorpora licencia por maternidad.	Conforme a convenio de pasantías.	Análogo
Régimen disciplinar	De acuerdo al convenio colectivo o, en su caso a la Ley de Contrato de Trabajo.	El que se aplique en la empresa según el Reglamento de Pasantías.	Análogo
Régimen de Propiedad Intelectual	El previsto por Ley de Contrato de Trabajo.	De propiedad de la empresa, salvo en lo que resulte de interés superior para el sistema educativo provincial	Diferente nominalmente; similar a efectos prácticos.
Convenio marco	Entre la entidad educativa y la empresa u organismo.	No se realiza. Cada pasantía debe hacerse con un convenio individual específico.	Diferente
Acuerdo individual	Entre las tres partes.	Entre las tres partes y "ad referéndum" de la aprobación del Ministerio de Educación de la Provincia.	Diferente. A los efectos prácticos, similar
Contralor	Ministerio de Trabajo	Establecimiento educativo	Diferente

Si bien hay similitudes entre ambos sistemas en cuanto a lo esencial de la figura, las diferencias prácticas son profundas.

La diferencia más importante es de tipo conceptual, ya que el régimen nacional es de excepción y no parece que sea la concreción de la política educativa nacional; en ésta la articulación educación y trabajo es considerada como un instrumento importante y colocado dentro de los objetivos de la educación secundaria y superior. La normativa provincial parece implementar con mayor armonía la pasantía dentro del sistema educativo, al considerarla una extensión de la formación académica otorgándole un lugar privilegiado como herramienta del proceso de aprendizaje.

Esta diferencia también acarrea otras de no menor efecto práctico. La edad es una de ellas; si la educación es obligatoria hasta el nivel secundario y la pasantía es una herramienta de aprendizaje, entonces, parece lógico posibilitar a los alumnos de los últimos años de secundaria el acceso a ese proceso. La ley nacional establece como edad mínima los 18 años, es deseable que a esa edad los alumnos estén terminando su educación obligatoria; parecen más adecuados con los objetivos del aprendizaje, los 16 años que establece la ley de la Provincia de Santa Fe.

Otra consecuencia del enfoque marco es que, a nivel nacional, la pasantía no puede ser realizada por aquellos alumnos que cursan carreras o programas donde la práctica sea curricular. En la provincia, los programas de estudio pueden establecer, como requisito de graduación, la práctica por medio de este sistema de pasantías, esto último nos parece más acorde a la política educativa nacional.

Asimismo, entendemos que la ley nacional surge del ámbito laboral y como reacción al fraude laboral. De otra manera no se entiende que el organismo de contralor sea el Ministerio de Trabajo, ni que los pasantes deban tener una Obra Social sindical, ni que las asignaciones estímulos sean establecidas por las convenciones colectivas de trabajo. En cambio, el régimen provincial se somete a la política educativa nacional, fijando como entidad de control a los establecimientos educativos; asimismo, la asignación estímulo no es relevante, ni tampoco las horas de práctica.

Hay que rescatar del régimen nacional la preocupación por enfocar la práctica al aprendizaje, penalizando la configuración en relación laboral y estableciendo la limitación de la carga horaria diaria y semanal y la duración de la pasantía. La ley provincial, al permitir prácticas de 40 horas semanales por hasta cuatro años, podría fomentar el fraude laboral.

III. Aspectos problemáticos de la ley nacional

Pensamos que con el régimen actual se ha creado una laguna legal para las prácticas obligatorias. Por otro lado, origina, sin necesidad alguna, riesgos de tipo jurídico y económico al establecer que, en caso de duda, la pasantía se convierte en relación laboral. En este punto surgen inquietudes por la falta de armonización entre los objetivos de los puestos de trabajo y los de la formación académica. No deja de asombrar lo relativo a la Obra Social; si se trata de una extensión de la formación académica, parece superfluo otorgarle este beneficio al pasante, cuando no se lo da la institución en la que cursa; menos se entiende que deba ser de tipo sindical, sino es por alguna presión ajena al ámbito educativo. Tampoco el sistema ofrece una solución en cuanto al fuero competente en caso de litigio; si la ley de pasantías por su misma naturaleza aplica un instrumento pedagógico, parecería correcta la intervención del fuero civil; sin embargo, la entidad de contralor es el Ministerio de Trabajo y al haber presunción de relación laboral en caso de duda, acá el fuero laboral sería el más apropiado.

Entendemos que con la presente normativa nacional y con los proyectos que están en el congreso actualmente, se tiende a eliminar la figura de las pasantías y la razón que las impulsa, así como también su exclusión del sistema educativo como herramienta pedagógica; contrariamente a lo sustentado en las leyes nacionales que establecen la política educativa.

IV. Aspectos problemáticos de la ley provincial

Es difícil entender los tópicos referentes a la duración, carga horaria y jornada laboral; la ley prevé la posibilidad de que los pasantes estén cuatro años en esa relación, trabajando ocho horas diarias de lunes a viernes con un mínimo de asignación estímulo. Esta laxitud de la norma puede llevar a la configuración sistemática de fraude laboral por parte de las empresas u organismos. Por otro lado, si bien el contralor en la provincia lo hace la institución educativa, el nivel de igualdad al tratar con empresas privadas grandes u organismos públicos de magnitud puede quedar oscurecido, y el poder de control anulado. Esto es especialmente importante por el valor de los intereses jurídicos protegidos.

V. Conclusión

Actualmente coexisten en la provincia dos regímenes de pasantías, uno aplicado al sistema educativo nacional y otro a los establecimientos dependientes de la provincia. A los primeros se les aplica la ley nacional y a los últimos el régimen de esta jurisdicción. La ley nacional tiene carácter de excepción y la provincial es la explicitación de los objetivos educativos de carácter nacional. El primero surge como una figura cuasi laboral, el segundo como una articulación normal de la educación y el trabajo. Ambos regímenes persiguen desiguales objetivos, protegen bienes diferentes y tienen puntos interesantes para rescatar, como así también problemas y riesgos que sortear. Nos parece más fácil resolver los problemas que se pueden ocasionar en la legislación provincial, ya que sería suficiente la vía reglamentaria, algo difícil de plasmar en el régimen nacional sin alterar el espíritu de la ley.

(1) Constitución de la Nación Argentina, artículos 14, 75 (incisos 18 y 19) y 125.

(2) Ley Nº 26.206, artículo 4º.

(3) Constitución de la Provincia de Santa Fe, artículos 6, 109, 110 y 112.

(4) Ley Nº 26.206, artículos 11 y 30, inciso g).

(5) Ley Nº 26.058 artículos 6 -incisos g), h) y j)-, 15 y 16.

(6) Ley Nº 24.521, artículos 8, 69, 70 y 71.

(7) Ley Nº 26.427, artículo 1º.

(8) Ley Nº 11.818. Se dicta para cumplir con la Ley Federal de Educación Nº 24.195 que establecía la política educativa de alcance nacional. Prevé el cambio de denominación de la escuela media y "o como en los sucesivos se denominen aquellos del Ciclo Polimodal". Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe 25/10/2000.

(9) Ley Nº 12.411. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe 31/05/2005.

(10) Decreto 2679/93. Para aquéllos con discapacidad mental, disminución física ó dificultad en integración social.

(11) Decreto 1789/08.